

La Cooperación Civil – Militar en las Complejas Operaciones Humanitarias

Dra. Sarah E. Archer

LA INTERDEPENDENCIA de las organizaciones civiles y militares que responden a las frecuentemente crecientes y devastadoras complejas emergencias alrededor del mundo se está volviendo cada vez más evidentes. El mejor entendimiento de las diferencias culturales entre las organizaciones civiles de asistencia humanitaria (HAO) y las organizaciones militares podrían ayudar al personal de las organizaciones civiles y a los militares a trabajar conjuntamente más efectivamente en complejas emergencias, así como en operaciones de paz, respuestas a desastres naturales, administración de las consecuencias de los mismos y la asistencia humanitaria.

¿Porqué es necesario esta cooperación y porqué es necesario la coordinación de las organizaciones civiles y militares? La Publicación Conjunta 3-07.6 *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Humanitarian Assistance* (Tácticas, Técnicas y Procedimientos Conjuntos para la Asistencia Humanitaria) comienza con las palabras siguientes: “El propósito de la asistencia humanitaria extranjera (FHA) es el de aliviar y disminuir los resultados de desastres naturales y de aquellos causados por el hombre u otras condiciones endémicas tales como el sufrimiento humano, enfermedades o privación que tal vez presente una seria amenaza a la vida y a la pérdida de la propiedad. A veces es mejor para los intereses de los EE.UU. y sus Aliados desplegar fuerzas estadounidenses para proporcionar asistencia humanitaria a aquellos que la necesiten. Además consideraciones humanitarias y políticas posiblemente harán que las operaciones de asistencia humanitaria sean en los años por venir operaciones comunes.”^{1,2} Estas palabras han sido ciertamente veraces a medida que nos movemos al siglo XXI.

Se están emprendiendo esfuerzos a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), seminarios, publicaciones militares y ejercicios de adiestramiento militar,

tal como el *Prairie Warrior* en la Escuela de Comando y Estado Mayor así como el *Purple Hope* en la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Conjuntas, para ayudar a que los civiles y militares que están trabajando conjuntamente en las organizaciones de asistencia humanitaria se entiendan mejor mutuamente. Un adiestramiento conjunto es esencial para un mejor entendimiento mutuo. Operaciones efectivas de asistencia humanitaria requieren la cooperación civil y militar para facilitar la unidad de esfuerzo para alcanzar los objetivos deseados.

Dana Priest, autora de “*The Mission: Waging War and Keeping Peace with America’s Military*” (La Misión: Entablar la Guerra y Mantener la Paz con las FF.AA. de los Estados Unidos), destacó lo siguiente “Como lo demuestra la experiencia del Ejército estadounidense en Kosovo, la predisposición, la toma de decisiones y el adiestramiento de los soldados de infantería rara vez se mezcla bien con el desorden inherente en la sociedad civil.”³ Esta es una lección que todos debemos recordar en la reconstrucción de Irak.

El general John M. Shalikashvili, el entonces director de los Jefes de Estado Mayor Conjunto, reconoció la necesidad de una buena cooperación cuando dijo, “¿Cuál es la relación entre una fuerza militar recién llegada y la ONG y Organización Privada de Voluntarios que tal vez hayan estado trabajando en un área en crisis desde su inicio? Lo que tenemos es una asociación, una relación de colegas. Si tenemos éxito, ellos son exitosos; y si ellos tienen éxito, nosotros tenemos éxito. Nos necesitamos mutuamente.”⁴

Complejas Emergencias

Se definió en marzo del 2003 a las complejas emergencias por las Directivas de la ONU acerca del Empleo de Bienes y Servicios de la Defensa Civil y Militar para Apoyar los Emprendimientos Humanitarios de la ONU

en Complejas Emergencias como “ una crisis humanitaria en un país, una región o sociedad donde existe un total o considerable conflicto que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o capacidad de cualquier programa de la ONU individual y/o actual en un país.”⁷⁵ Las complejas emergencias se han convertido en más frecuentes desde el fin de la Guerra Fría. Comparten características preocupantes adicionales, incluyendo:

- Reparación de ambiciones o fricciones nacionalistas, territoriales, religiosas, o ambiciones étnicas o fricciones tales como las que ocurrieron en la antigua Yugoslavia y las que se predicen en Irak.

- Movimientos en masa de la población a medida que las personas son desplazadas internamente o se convierten en refugiados en otro país mientras que intentan hallar seguridad, víveres, agua y otras necesidades básicas.

- Una ruptura severa del sistema económico y la destrucción de la vital infraestructura.

- Un decaimiento en la seguridad de la provisión de víveres como resultado de decisiones políticas, acciones oficiales discriminatorias, la falta de comida, la interrupción de las actividades agrícolas, sequías, inundaciones, inflación, y la falta de finanzas. La malnutrición puede suceder rápidamente en las diversas localidades y puede degenerar hasta el punto de convertirse en un gran número de muertes causadas por la falta de comida.

Las crisis humanitarias pueden ser el resultado de una combinación de desastres naturales y causados por el hombre, tal como un gran número de personas que están sufriendo sequías, ciclones, malas cosechas o inundaciones aún si están sumergidas en una guerra civil, son invadidas o a medida que sus respectivos gobiernos fracasan. Las recientes complejas emergencias han ocurrido en Afganistán, Colombia, la República del Congo, Etiopía, Indonesia, Irak, las Filipinas, Sudáfrica y el Sudán. Los desastres naturales por sí solos pueden subyugar los recursos de los ya altamente presionados gobiernos, con efectos tristemente predecibles sobre sus pueblos. Los terremotos en Asia Central y el Huracán *Mitch* son ejemplos de lo anteriormente mencionado.

Organizaciones de Asistencia Humanitaria

El término “Organización de Asistencia Humanitaria” es empleado aquí como un término colectivo que incluye las organizaciones intergubernamentales (IGO), agencias humanitarias no gubernamentales (NGHA), y las ONG involucradas en el proporcionamiento de asistencia humanitaria en complejas emergencias y desastres. Estas son las definiciones de organizaciones humanitarias empleadas por el proyecto *Sphere*.^{7,8} IGO reemplaza el término anteriormente empleado de organización internacional (OI) debido a la confusión que existía con el

término militar operaciones de información (OI).

Las NGHA están compuestas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Medialuna Roja. El Comité de la Cruz Roja, una organización humanitaria de características únicas con sede en Ginebra, Suiza, es la organización civil designada por los Convenios de Ginebra en 1949 para asegurar que los prisioneros de guerra y los civiles en la guerra son tratados de acuerdo al derecho internacional humanitario.

Tanto la Federación Internacional de la Cruz Roja como la Federación Internacional de la Medialuna Roja, también con sede en Ginebra, tienen 178 Cruz Rojas nacionales o asociaciones de la Medialuna Internacional, una de las cuales es la Cruz Roja Estadounidense. Dicha organización responde a desastres locales, nacionales e internacionales; proporciona apoyo al personal

“Como lo demuestra la experiencia del Ejército estadounidense en Kosovo, la predisposición, la toma de decisiones y el adiestramiento de los soldados de infantería rara vez se mezcla bien con el desorden inherente en la sociedad civil.” Esta es una lección que todos debemos recordar en la reconstrucción de Irak.

militar y sus familias; y ofrece extensas oportunidades en asistencia humanitaria, administración de albergues, alimentación en masa, evaluación de daños, primeros auxilios, resurrección cardiopulmonar, y cuidado para madres e infantes.

Las Directivas de la ONU de marzo del 2003 define la asistencia humanitaria como “ayuda a una población afectada que busca, como su propósito primordial, salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por una crisis. La asistencia humanitaria debe ser proporcionada acorde con los principios básicos humanitarios de humanidad, imparcialidad y neutralidad.”⁹⁹

La Oficina de las Naciones Unidas del Coordinador de Asuntos Humanitarios (OCHA) o el Alto Mando para Refugiados de la ONU (UNHCR) es a menudo escogido como la agencia líder para ayudar y coordinar el planeamiento y las operaciones en las complejas emergencias de las organizaciones de asistencia humanitaria.

UNHCR es la organización encargada con la responsabilidad para los refugiados y personas que han sido desplazadas internamente. La publicación conjunta (JP) 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Diccionario del Departamento de Defensa de Términos Militares y Asociados), el término *refugiado*

es definido como “una persona que, por razones de peligro real o imaginario, ha abandonado su país de origen o de nacionalidad y no desea o no puede regresar.”¹⁰ Se define a las personas desplazadas en la anteriormente mencionada publicación conjunta como “cualquier persona que ha abandonado su domicilio por razones reales o imaginarias de peligro pero que no ha abandonado el territorio de su propio país.”¹¹

Estas definiciones en la *JP* 3.07.6 han cambiado desde las definiciones militares previas de refugiados y personas desplazadas. Estas definiciones que han sido revisadas y aprobadas internacionalmente aparecerán también en la próxima edición de *JP* 1-02. Debido a los Acuerdos *Dayton* o el Acuerdo de un Marco de Trabajo General para la Paz en Bosnia y Herzegovina, los militares estadounidenses han comenzado a emplear la abreviatura *DPRE* para referirse a las personas desplazadas, refugiados y evacuados.

Hoy en día existen más de 30.000 organizaciones de asistencia humanitaria en el mundo. Dichas organizaciones son financiadas por donaciones particulares o donaciones de grupos, becas de fundaciones y contratos gubernamentales. Las organizaciones de asistencia humanitaria son responsables ante sus donantes en cuanto a las actividades del programa que están realizando.

La Comisión para Refugiados y Derechos Humanos de la ONU (*UNHCHR*) fue creado en 1994 para proporcionar monitores de los derechos humanos para que investiguen y prevengan abusos de los derechos humanos; apoyar los acusadores especiales de la ONU recolectando y verificando las pruebas de crímenes de lesa humanidad; para proporcionar educación acerca de las leyes vigentes y la práctica de la mismas acerca de los derechos humanos internacionales y finalmente apoyar a los países anfitriones a administrar la justicia.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (*UNICEF*) proporciona consultas especializadas a largo plazo y apoyo material en colaboración con el gobierno local y ciudadanos claves de diversos países para proyectos que fortalezcan los servicios de salud y médicos, en especial para niños y mujeres; la purificación del agua y su distribución; así también los servicios públicos de sanidad.

El Programa Mundial de Alimentación (*WFP*) obtiene, transporta y acumula víveres. La asistencia directa y la distribución individual de la comida proporcionada

por el *WFP* a nivel del domicilio particular o al nivel de campamento es llevado a cabo por las ONG u otras organizaciones civiles.

La Organización Mundial de Salud (*WHO*) es la agencia de la ONU encargada de fomentar y proteger la salud de la población mundial. El Departamento de Emergencia y Acción Humanitaria de la *WHO* responde a las complejas emergencias y a los desastres naturales.

Las ONG son “organizaciones tanto nacionales como internacionales, que son constituidas como entidades separadas del gobierno del país en el cual son creadas.”¹² Las ONG no son alineadas con ningún gobierno y muchas de las mismas emplean ciudadanos del país en el cual están llevando a cabo sus actividades así como personal perteneciente a otros países convirtiéndose así en una entidad internacional.

Cada ONG es responsable ante los que la apoyan mediante sus donaciones monetarias y su personal en su sede central, quien establece las prioridades de la misma y financian los programas que emprende la ONG en cooperación con el gobierno del país en el cual están desarrollando sus actividades. Para asegurar los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad y para mantener su independencia, muchas ONG evitan el contacto con y tal vez hasta demuestran hostilidad hacia el personal de las FF.AA. en tiempos de guerra.

Las ONG internacionales que tienen sedes en varios países incluyen *CARE International*, *International Save the Children Alliance*, y *Medicins Sans Frontieres* (Médicos Sin Fronteras). *CARE International*, una de las más grandes y más efectivas ONG en el mundo, tiene su secretaría general en Bruselas, Bélgica y tiene 11 organizaciones miembros independientemente registradas y gobernadas en Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Austria, el Reino Unido y los Estados Unidos. *CARE* tiene programas en 60 países en África, Asia, Latinoamérica y Europa Oriental. Los proyectos de asistencia en desarrollo de *CARE* enfocan en la agricultura y recursos naturales; educación, en especial la alfabetización de la mujer; asistencia de emergencia; salud; nutrición; desarrollo económico a pequeña escala, además de agua, salubridad, y salud ambiental.¹³

Existen varios tipos de ONG. Organizaciones con base religiosa, pueden ser internacionales, nacionales, o locales y son patrocinadas por grupos religiosos y sus organizaciones asociadas. Algunos ejemplos de este tipo de ONG son, la Agencia Internacional de Asistencia y Desarrollo Adventista, Servicios Católicos de Amparo, *Church World Services*, Organización Islámica Internacional de Amparo y Visión Mundial Internacional.

Algunas ONG nacionales que tienen su sede en un país proporcionan asistencia sólo en ese país o aún en solamente una comunidad en particular. Las ONG naciona-

les varían en tamaño desde una organización más bien familiar que funciona en un área de una localidad o un grupo religioso que sirve a su comunidad local. El desarrollo de las ONG nacionales es una señal de una sociedad civil en vías de desarrollo, especialmente en países que pertenecían a la antigua Unión Soviética.

Hoy en día existen más de 30.000 organizaciones de asistencia humanitaria en el mundo. Dichas organizaciones son financiadas por donaciones particulares o donaciones de grupos, becas de fundaciones y contratos gubernamentales. Las organizaciones de asistencia humanitaria son responsables ante sus donantes

en cuanto a las actividades del programa que están realizando. Dichas organizaciones proporcionan proyectos de desarrollo técnico y material y asistencia humanitaria, en cooperación con el país en el cual están realizando sus actividades y grupos privados. Las organizaciones de asistencia humanitaria son activas en la mayoría de los países mucho antes que ocurra un desastre, permanecen activas durante el transcurso de la compleja emergencia cuando existen condiciones de seguridad que permiten que así sea, y continúan proporcionando servicios durante mucho tiempo después que finalice la emergencia. Las actividades de tales organizaciones son impuestas a la conciencia mundial cuando el noticiero *CNN* pone a los representantes de las mismas bajo una lupa de atención de la prensa oral y escrita. Algunas ONG como los Médicos Sin Fronteras, quién fue galardonado con el premio Nobel de la Paz en 1999 y el Comité Internacional de Rescate, se especializan en operaciones de desastre y asistencia. Otras, tales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, enfocan en las violaciones de los derechos humanos.

Un consorcio de tres organizaciones coordina las actividades de numerosas ONG. Tales organizaciones tienen como misión ayudar a las organizaciones de asistencia humanitaria en la coordinación de actividades. Una de las organizaciones en denominada *American Council for Voluntary International Action*, conocida como *InterAction*. *InterAction* es una coalición de más de 160 organizaciones de asistencia, desarrollo y yamparo basadas en su



Departamento de Defensa

El director de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. Brady Anderson hablando con oficiales de la Armada y de la Infantería de Marina durante las operaciones de socorro después del terremoto en Turquía en donde 600.000 personas se quedaron sin viviendas.

gran mayoría en los EE.UU. *InterAction* ha desarrollado estándares que tratan con control y gobierno, integridad organizacional, comunicaciones con el público estadounidense, finanzas, prácticas administrativas, recursos humanos, programas, políticas públicas e implementación de las mismas.¹⁴ Otra organización coordinadora es el *International Council of Voluntary Agencies*. Esta

A medida que evolucionan las condiciones que causaron la compleja emergencia, las organizaciones de asistencia humanitaria en el país deben cambiar el énfasis de sus programas para lidiar con la inevitable crisis humanitaria y su desarrollo. Algunos miembros del personal de las organizaciones, en especial aquellos que son nativos o nacionales, permanecerán en el país o países que están experimentando la compleja emergencia.

organización es una red global de ONG que lidian con derechos humanos, asuntos humanitarios y de desarrollo que concentran sus esfuerzos en cuanto al intercambio de la información y defensa primordialmente en asuntos humanitarios y de refugiados.¹⁵ Ambas organizaciones trabajan conjuntamente con el Comité Permanente de Respuesta Humanitaria en el proyecto *Sphere*, el cual

desde 1997 ha desarrollado y modificado estándares mínimos en las áreas vitales de asistencia humanitaria; abastecimiento de agua y sanidad, nutrición, amparo de alimentos, albergues y planificación en el sitio, además de servicios de salud.¹⁶

Las organizaciones multinacionales/multilaterales que financian las actividades de las organizaciones intergubernamentales y de las ONG son la Unión Europea, el Banco de Desarrollo Asiático, La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Las organizaciones gubernamentales bilaterales proporcionan asistencia de desarrollo y de emergencia a otros países ya sea directamente gobierno-a-gobierno o a través de agencias de la ONU y de las ONG. Estas organizaciones incluyen a la Agencia de Desarrollo Internacional de los EE.UU., el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Agencia Internacional de Desarrollo Canadiense y la Agencia de Desarrollo Internacional Sueca. Las Organizaciones Intergubernamentales, las Agencias de Asistencia No Gubernamentales, las ONG y las agencias donantes gubernamentales ya sea bilaterales o multilaterales son agrupadas como una Comunidad Internacional (IC).

Los Valores y Estándares de las Organizaciones de Asistencia Humanitaria

A pesar de que las organizaciones internacionales y las ONG cuentan con diferencias organizacionales, diferentes grupos de donantes y métodos de operación, generalmente se adhieren al Código de Conducta que fue adoptado en el año 2001 por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Movimiento Internacional de la Medialuna Roja y por las ONG. Dicho Código establece:

“1. El imperativo humanitario viene en primer lugar. La motivación más importante de nuestra respuesta al desastre es aliviar el sufrimiento humano.

2. La ayuda es ofrecida sin tomar en consideración raza, creencia religiosa, o nacionalidad de los recipientes y sin distinción adversa de cualquier tipo. Las prioridades de ayuda son calculadas únicamente tomando en consideración la necesidad.

3. La ayuda no será empleada para promover una opinión política o religiosa en particular.

4. Las organizaciones de asistencia humanitaria se esforzarán a no actuar como instrumentos de la política de gobiernos extranjeros. Para proteger nuestra independencia, dichas organizaciones buscarán evitar la dependencia de una fuente de financiación única.

5. Las organizaciones de asistencia humanitaria respetarán cultura y costumbres.

6. Las organizaciones de asistencia humanitaria intentarán edificar sus respuestas a los desastres empleando

capacidades locales. En donde sea posible, tales organizaciones fortalecerán tales capacidades empleando personal local, comprando materiales locales y negociando con compañías locales.

7. Se hallarán maneras para involucrar los beneficiarios del programa en la administración de la asistencia. La asistencia efectiva y una rehabilitación duradera pueden ser alcanzadas si los beneficiarios se involucran en el diseño, administración e implementación del programa de asistencia.

8. La asistencia debe tener como meta reducir las futuras vulnerabilidades del desastre además de satisfacer las necesidades básicas.

9. Las organizaciones de asistencia humanitaria son responsables tanto ante los que reciben la asistencia como los que la financian.

10. De acuerdo a nuestra información, publicidad y actividades de comercialización, reconoceremos a las víctimas del desastre como humanos dignos y no objetos sin esperanza.”¹⁷

Durante el desarrollo de una compleja emergencia, las organizaciones de asistencia humanitaria continúan trabajando en las localidades afectadas. Muchos integrantes del personal de dichas organizaciones ya han estado en el país durante años, hablan los idiomas locales, comprenden las prácticas culturales y religiosas, y se han ganado la confianza del pueblo. En tiempos de una relativa estabilidad política y ambiental, los programas de las organizaciones enfocan en el desarrollo microeconómico y en fortalecer los sectores agrícolas, de la educación, salud e industrial para producir estándares de vida mejorados y sostenibles.

A medida que evolucionan las condiciones que causaron la compleja emergencia, las organizaciones de asistencia humanitaria en el país deben cambiar el énfasis de sus programas para lidiar con la inevitable crisis humanitaria y su desarrollo. Algunos miembros del personal de las organizaciones, en especial aquellos que son nativos o nacionales, permanecerán en el país o países que están experimentando la compleja emergencia. A medida que la situación de seguridad se deteriora, la mayoría de los miembros del personal que no son del país en el cual la organización está llevando a cabo sus actividades, se van a los países vecinos para poder regresar más fácilmente cuando la situación de seguridad mejore. Cuando los militares avisan que existe seguridad nuevamente para que ingresen el personal y los bienes de asistencia, el personal de las organizaciones de asistencia humanitaria llegan para proporcionar asistencia humanitaria como alimentos, agua, albergue, asistencia médica, asesoramiento y vestimentas. Las organizaciones continúan en el país un tiempo largo después que la condición que creó la emergencia llegó a su fin, se restauró el orden y las FF.AA. que fueron enviadas a la región para ayudar



Personas Desplazadas Internamente cruzando de Kosovo a Muhovac, Serbia en un puesto de control cuyo personal militar está compuesto por estadounidenses y yugoslavos.

se retiraron. En el período de reconstrucción posterior a la compleja emergencia, las actividades del programa de la organización de asistencia humanitaria son alteradas gradualmente desde proporcionar asistencia hasta enfocar en el desarrollo.

La Coordinación Civil-Militar

Un efectivo esfuerzo coordinado entre las agencias civiles y los militares en las complejas emergencias es esencial. Durante el transcurso de las mismas e inmediatamente después, la situación de seguridad puede ser tan volátil que el personal militar deberá proporcionar asistencia humanitaria a los civiles. Aún en estas circunstancias extremas, la interdependencia civil-militar es necesaria. La responsabilidad primaria de los militares es establecer y mantener un ambiente seguro y estable. Una vez que se ha logrado esto, el personal civil puede ayudar a la población afectada a satisfacer sus necesidades esenciales y a ayudar a reconstruir su sociedad. Estos roles especializados de civiles involucrados en la asistencia humanitaria y el personal militar, aunque son claramente diferentes, son absolutamente interdependientes.

Las Directivas promulgadas por la ONU el 20 de marzo de 2003, incluyen los siguientes conceptos claves:

“iii. Una operación humanitaria que emplea bienes y recursos militares debe retener su naturaleza y carácter

civil, mientras que los bienes y recursos permanecerán bajo el control militar. La operación en su totalidad debe permanecer bajo la autoridad y control general de la organización humanitaria responsable. Esto no infiere ningún control o mando civil sobre los bienes y recursos militares”.

Un efectivo esfuerzo coordinado entre las agencias civiles y los militares en las complejas emergencias es esencial. Durante el transcurso de las mismas e inmediatamente después, la situación de seguridad puede ser tan volátil que el personal militar deberá proporcionar asistencia humanitaria a los civiles. Aún en estas circunstancias extremas, la interdependencia civil-militar es necesaria.

“iv. Los trabajos humanitarios deben ser desempeñados por organizaciones humanitarias. En cuanto a que las organizaciones militares tienen un rol que desempeñar en apoyar el trabajo humanitario, debería ser hasta el punto que sea posible, y no incluir asistencia directa, para poder

retener una clara distinción entre las funciones normales y los roles de los intereses militares.”¹⁸ Asistencia directa es la distribución de bienes y servicios en una manera cara a cara. La asistencia y apoyo militar son a menudo esenciales en la asistencia indirecta que es la que no establece una relación personal con la población que recibe la ayuda y consiste en tales actividades como el transporte de bienes humanitarios o del personal que conducirá la asistencia, y el apoyo de la infraestructura tales como el reparo de rutas, administración del espacio aéreo, y el generador del poder eléctrico.¹⁹

La diferenciación de los papeles de los civiles y los militares en la asistencia humanitaria durante y después de la compleja emergencia es esencial debido a varias razones. Las FF.AA. son un instrumento de la política exterior de la nación. Como lo describe Priest, este es crecientemente el caso de las FF.AA. estadounidenses.²⁰ Las organizaciones de asistencia humanitaria no son y no deben ser consideradas erróneamente instrumentos de la política exterior de cualquier nación. Sus principios guías son humanidad, imparcialidad y neutralidad.

La diferenciación de roles es manifestada explícitamente en la [Directiva general para la interacción entre el personal de las Naciones Unidas y los actores militares en el contexto de una crisis en Irak] promulgada por la *OCHA* el 21 de marzo de 2003:

“Recientes conflictos han demostrado que la coordinación entre los actores civiles y militares involucrados en la asistencia humanitaria, en particular en la fase inicial de un conflicto, puede ser esencial para una entrega inmediata y efectiva de asistencia humanitaria y para ayudar a asegurar la protección de civiles. . . . Mientras que la interacción entre los actores civiles y militares en el terreno es tanto una realidad y una necesidad, es importante enfatizar las restricciones y limitaciones de las organizaciones con respecto a este tema. Una percepción de adherencia a los principios humanitarios claves de humanidad, neutralidad e imparcialidad es de relevancia práctica inmediata para los trabajadores humanitarios en el terreno, como por ejemplo en asegurar operaciones seguras y afianzadas, obteniendo el acceso a las líneas de combate, y pudiendo garantizar una distribución justa de ayuda a todas las poblaciones víctimas. Por lo tanto, es esencial que exista una máxima certeza y claridad para el personal de la ONU involucrado en contactos diarios o arreglos de enlace con las fuerzas militares operando en Irak. Como fue establecido en la enumeración de sus funciones, el Coordinador Humanitario para Irak, quien es además un Oficial Designado, supervisará todos los enlaces con las fuerzas militares.”²¹

Por ende, el punto de contacto civil de la asistencia

humanitaria para las unidades militares en Irak está claramente designado.

Los recientes despliegues militares en Kosovo, Timor Oriental, Afganistán e Irak subrayan la importancia de la enorme planificación por parte de los militares, sus comunicaciones, seguridad y capacidades logísticas para proporcionar apoyo en los esfuerzos de asistencia humanitaria civil. Las unidades militares continúan apoyando los gobiernos locales, agencias civiles, agencias de la ONU, las organizaciones intergubernamentales, las *NGHA* y las ONG para ayudar a gente a lidiar con los efectos de las complejas emergencias. Muchos despliegues militares involucrarán operaciones de paz (establecimiento, mantenimiento e imposición de la misma) así como el apoyo para los esfuerzos civiles de asistencia humanitaria en las situaciones de desastres. Aunque los roles de la comunidad humanitaria y los militares deben permanecer claros, a medida que aumentan la cantidad de complejas emergencias, la necesidad para una colaboración efectiva entre los dos grupos será ampliada.

Recursos Estadounidenses para la Asistencia en Desastres en el Extranjero

Debido a que las FF.AA. de los Estados Unidos es un instrumento crucial de la política exterior estadounidense, el personal militar a menudo interactúan directamente con otras agencias del Gobierno en los países que están siendo afectados por una compleja emergencia. El Departamento de Estado, a través de la embajada de los EE.UU. y la Agencia para el Desarrollo Internacional están a menudo en el frente de las actividades de asistencia humanitaria en lugares en donde las FF.AA. estadounidenses están también involucradas. Por esta razón, una discusión más detallada de la capacidad de respuesta de emergencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional es apropiada.

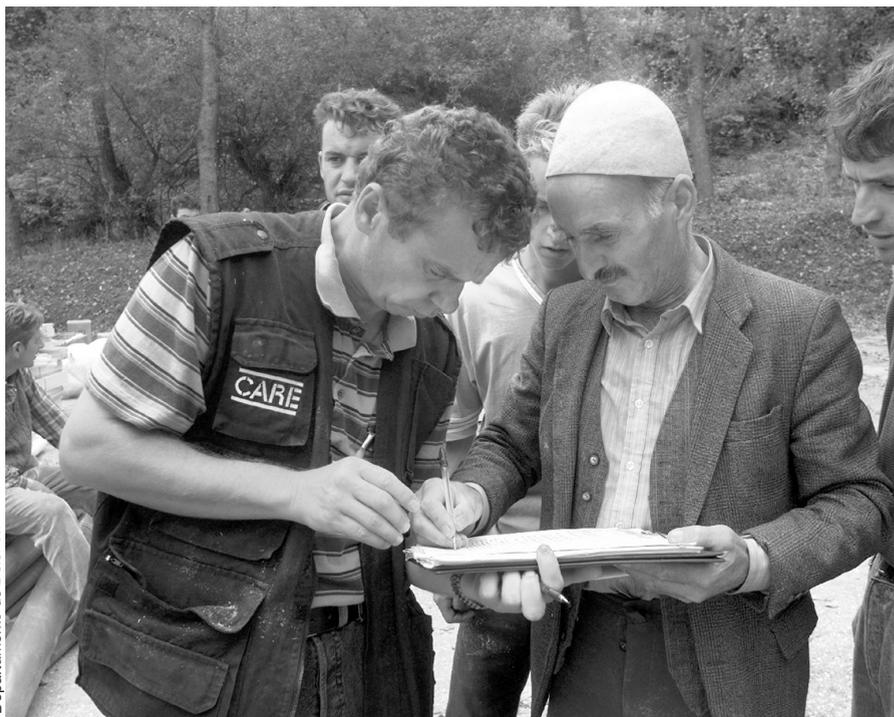
La Agencia fue establecida en el Acta de Asistencia en el Extranjero de 1961, y de acuerdo a sus enmiendas. En momentos de relativa estabilidad, la Agencia financia proyectos de desarrollo en muchos países alrededor del mundo. Estos proyectos son generalmente implementados por una ONG asociada ya sea internacional o nacional en esos países. Cuando surge una compleja emergencia, y cuando recibe la autorización para hacerlo, la Oficina para la Asistencia en Desastres en el Extranjero de la Agencia, la cual es parte del Departamento de Respuesta Humanitaria, proporciona asistencia en las situaciones de desastre en el extranjero y coordina la respuesta del Gobierno de los EE.UU. El mandato de la mencionada oficina es el de “salvar vidas, aliviar el sufrimiento y reducir el impacto económico de los desastres.”²²

La oficina trabaja directamente con el gobierno de la nación en la cual se desarrollan las actividades de asistencia y en coordinación con organizaciones de la ONU, otras organizaciones intergubernamentales, *NGHA*, otros gobiernos donantes y ONG. Si el desastre lo justifica, la oficina envía su propio Equipo de Respuesta para la Asistencia de Desastres (*DART*) compuesto de especialistas en asistencia para evaluar la situación y recomendar acciones. Estos equipos proporcionan una presencia operacional capaz de conducir prolongadas y sostenibles actividades de asistencia; desarrollar e implementar la estrategia en el terreno de la Oficina para la Asistencia en Desastres en el Extranjero basándose en la misión de *DART*; coordinar el movimiento y el envío de los artículos de consumo proporcionados por el gobierno de los EE.UU.; coordinar los esfuerzos de asistencia del gobierno estadounidense con respecto al país afectado por el desastre, otros países donantes, organizaciones de asistencia, y cuando están presentes, las organizaciones militares; organizaciones de asistencia financiera (cuando se ha delegado la autoridad de financiación); así como monitorear y evaluar las autoridades financiadas por el gobierno estadounidense.”²³

Por ende, las ONG que se hallan trabajando en una compleja emergencia pueden ser financiadas en parte o en su totalidad por *DART*, con la responsabilidad que trae aparejado el apoyo financiero. Las organizaciones humanitarias deben sopesar los efectos del apoyo financiero de un gobierno u otras fuentes con su independencia e imparcialidad. Algunas organizaciones humanitarias no aceptan financiamiento de ningún gobierno.

Proporcionando un Entendimiento

Muchas organizaciones humanitarias pueden estar trabajando en proyectos de desarrollo en el país en el cual ocurre la situación de compleja emergencia. En ese entonces, una organización que sirve como una especie de parasol, a menudo una organización inter-



Un albanés firma para confirmar la entrega de materiales de construcción proporcionados por CARE, en Kosovo.

gubernamental tal como *OCHA* o la Comisión para Refugiados de la ONU, asumirán un rol coordinador para facilitar el empleo más efectivo de la ONG y los recursos de los donantes.

El personal militar de asuntos de comunicación civil se darán cuenta que la agencia directora de la asistencia humanitaria es un punto de contacto eficiente con respecto a la comunidad humanitaria. En algunas situaciones la comunidad humanitaria ya habrá establecido su propio centro de coordinación en el cual las FF.AA. pueden formar parte. En el caso de Irak, el designado punto de contacto es el Coordinador Humanitario para Irak, quien es además el Oficial Designado.

Si la comunidad humanitaria aún no ha establecido un centro de coordinación o si las FF.AA. así lo escoge, las FF.AA. puede desarrollar un centro de operaciones civil-militar; un centro de información civil-militar, un término empleado por la OTAN; un centro de coordinación de asuntos humanitarios; o un centro de coordinación de operaciones humanitarias. El título y el patrocinador de la vía de coordinación civil-militar no es importante, con tal que exista tal vía.

Debido a que muchas grandes ONG internacionales tienen un amplio repertorio de competencias, el personal de asuntos de comunicación civil debería indagar qué programas ejecuta cada ONG en un área determinado del país. Debido a que las ONG a menudo compiten entre sí por los escasos recursos, la coordinación entre las ONG

tal vez no aparente ser óptima desde el punto de vista militar. Las ONG son organizaciones independientes y tienen sus propias agendas y grupos que las apoyan. No obstante, todas reconocen que la colaboración es la mejor forma de ayudar a las personas que están sirviendo. La comunicación y colaboración entre las organizaciones civiles de asistencia humanitaria y entre las mismas y las organizaciones militares son esenciales. El personal y los recursos de las organizaciones humanitarias pueden ser una ayuda inmensa para los militares al cuidar a las poblaciones civiles mientras que los militares trabajan para restaurar un ambiente seguro y afianzado. Ni las organizaciones humanitarias civiles ni las militares pueden funcionar tan efectivamente solas como lo pueden hacer en conjunto.

Esta interdependencia es destacada claramente por el General en situación de retiro George A. Joulwan y Christopher C. Shoemaker, ex Director de la Fuerza de Integración, Programa de Estabilización en la Federación de Bosnia y Herzegovina: “Tal vez la lección general que debe ser sustraída de los primeros dos años de la operación de prevención del conflicto en Bosnia y Herzegovina es que las FF.AA., no importa cuan efectivas y

cuan eficientes pueden ser, no pueden por sí solas crear las condiciones para una paz duradera. . . Los desafíos desalentadores de edificar el tipo de instituciones y procesos que sustentan el acuerdo de Dayton, y por cierto que se encuentran al centro de la prevención de conflictos se hallan más allá de las habilidades de muchas FF.AA. Las instituciones militares pueden crear una ausencia de guerra: no pueden crear una paz duradera. La interacción entre la estructura militar y la civil por ende se vuelve crítica para el éxito de la prevención del conflicto.”²⁴

La nación en donde se desenvuelven las actividades humanitarias, los gobiernos internacionales y bilaterales, las organizaciones civiles no gubernamentales y las FF.AA. son asociados esenciales en el proceso de restauración y del mantenimiento de la paz posteriormente de la compleja emergencia. Hasta que estas organizaciones puedan trabajar en conjunto para facilitar la habilidad de los civiles de administrar sus naciones de una manera pacífica y razonablemente efectiva, las FF.AA. deben permanecer siendo los mantenedores de la paz o las fuerzas de ocupación. La efectiva interdependencia civil-militar es el pasaje de regreso de los militares de Bosnia, Kosovo, Afganistán, Irak y otras complejas emergencias que aún ocurrirán. **MR**

NOTAS

1. Publicación Conjunta (JP) 3-07.6, *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance* (Washington DC: Oficina de Imprenta del Gobierno [GPO], 15 de agosto de 2001), vii.
2. Uso el término doctrina conjunta como punto de referencia intencional en cuanto que la mayoría de operaciones consisten de la participación conjunta de las Fuerzas Armadas de los EE.UU., así como de socios multinacionales de coalición.
3. Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military* (Nueva York: W.W. Norton, 2003), pág. 19.
4. Manual para Comandantes de Fuerza de Tarea Conjunta para Operaciones de Paz (Fuerte Monroe, Virginia: *Joint Warfighting Center*, 16 de junio de 1997), págs. 11-12.
5. "Guidelines on the Use of Military and Civilian Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies," Página Cibernética de Socorro de la ONU, www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/UNID/8A4E48712A846DEC1256CF000394E45, 20 de marzo de 2003.
6. Andrew S. Natsios, *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (Westport, Connecticut: Praeger, 1997), pág. 7. Natsios es el actual Director de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU.
7. The Sphere Project: *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Oxford, Reino Unido: Oxfam Publishing, 2000), pág. 313.
8. Casi exclusivamente, el término PVO se usa por entidades de los EE.UU. No se usa PVO en la JP 3-07.6.
9. Página Cibernética de Socorro de la ONU, Directivas, pág. 1.
10. JP 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms,

(Washington, DC: GPO, 23 de marzo de 1994).

11. *Ibid.*
12. *Sphere Project*, pág. 313.
13. En la página cibernética www.care.org.
14. En la página cibernética www.interaction.org.
15. En la página cibernética www.icva.ch.
16. Sphere Project.
17. *Ibid.*, págs. 34-317.
18. Página Cibernética de Socorro de la ONU, Directivas, pág. 6.
19. *Ibid.*, pág. 1.
20. Priest.
21. "General guidance for interaction between United Nations personnel and military actors in the context of the crisis in Iraq," Página Cibernética de Socorro de la ONU, www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/UNID/D1791CAE8850F70585256CF60070DBD0, 21 de marzo de 2003.
22. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU., Departamento para Reacción Humanitaria (BHR); Oficina de Asistencia en Casos de Desastres en el Extranjero (OFDA), Directivas para Operaciones en el Campo para la Evaluación y Reacción en Casos de Desastres (Washington, DC: agosto de 1998), xix. En la página cibernética www.info.usaid.gov/ofda.
23. *Ibid.*, xx.
24. George A. Joulwan y Christopher C. Shoemaker, *Civilian-Military Cooperation in the Prevention of Deadly Conflict: Implementing Agreements in Bosnia and Beyond* (Nueva York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, diciembre de 1998), págs. 36-37.

La Doctora Sarah E. Archer, licenciada en enfermería, es experta civil en asistencia humanitaria y salud pública para la empresa Northrop Grumman Information Technologies. También es Becaria Visitante en el Instituto Hudson Institute in Indianapolis, Indiana; miembro del cuerpo docente de la Escuela de Estado Mayor Conjunto en Norfolk, Virginia; la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas en Base Aérea Hurlburt, Florida; la Escuela de Comando y Estado Mayor del Cuerpo de Infantería de Marina en Quantico, Virginia; y en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de los EE.UU. en Fuerte Leavenworth, Kansas. Recibió su licenciatura de la Universidad de Indiana, su Maestría de la Universidad de Michigan, y su Doctorado de la Universidad de California-Berkeley. Ha servido en operaciones de asistencia humanitaria en Angola, Bangladesh, Jordania, Kosovo, y Ruanda.